

Démocratie

POUR UNE NOUVELLE DÉCENTRALISATION DE LA RÉPUBLIQUE

Vincent Aubelle †, Nicolas Kada

30/09/2019

La raison technicienne et la révérence faite aux chiffres ont envahi depuis de nombreuses années la décentralisation. Ceci a fatigué la démocratie locale : les électeurs désertent les urnes et les vocations d'élus se font de plus en plus rares. Dans cet essai, les deux auteurs plaident pour un abandon de l'approche étriquée qui caractérise la décentralisation aujourd'hui. En revenant à l'idéal de la devise républicaine, ils proposent de retrouver une pensée politique qui dessine, enfin, une véritable République décentralisée.

Découvrez un échange entre Vincent Aubelle et Éric Kerrouche :

Préface

Éric Kerrouche

Que faut-il faire avec la décentralisation ? Que faut-il faire d'une réforme qui a changé la trajectoire de notre pays en bouleversant son architecture institutionnelle ?

On mesure assez mal le chemin fait par la France depuis les textes de 1982. Il est d'ailleurs très probable que, pour la plupart de nos concitoyens, il soit difficile d'imaginer pouvoir revenir au système antérieur tant celui-ci apparaîtrait exotique. Le transfert de l'exécutif au profit d'un élu local, la fin de la tutelle qui acte la redistribution du pouvoir au niveau local, l'attribution de blocs de compétences – et donc la capacité à mettre en œuvre des politiques publiques locales – font partie de notre vie quotidienne. En d'autres termes, pour reprendre Gaston Defferre, « la décentralisation est devenue la règle de vie », même en France où, selon le ministre de François Mitterrand, elle n'avait pourtant pas droit de cité.

Cette réussite peut se mesurer de multiples façons. On peut la peser en chiffres et rappeler, toujours et encore, que les collectivités locales sont le premier investisseur public (en 2015, elles ont réalisé près de 70 % de l'investissement public civil). Institutionnellement, on peut constater la montée en puissance de chaque palier de collectivité animé par des élus bâtisseurs et progressivement managers et des équipes administratives qui, pendant les vingt premières années, ont porté de multiples initiatives ayant redéfini le fonctionnement territorial. Plus récemment, la montée en puissance du bloc communal a encore amené une nouvelle phase de transformations. Toutes ces entités locales ont généré des investissements, des politiques publiques novatrices, voire des nouveaux services qui ont participé de l'adaptation des territoires quand ils n'ont pas radicalement transformé l'avenir d'un département ou d'une région. Certes, la seule « capacité à faire » donnée localement n'est pas suffisante. Les collectivités seules ne peuvent affronter, encore moins compenser, les mutations du capitalisme qui amènent un effondrement des territoires industriels, pas plus qu'elles ne peuvent seules pallier l'exode de populations qu'a connu une partie de la France au profit des villes et des agglomérations. Mais même dans ces cas difficiles – quand ils ne sont pas extrêmes – ce sont toujours ces autorités locales qui tentent d'agir pour sauver ce qui peut l'être, voire proposer de nouvelles voies de développement.

Pour autant, ces réussites ne sauraient cacher les difficultés qui demeurent. Certaines sont liées aux caractéristiques intrinsèques de l'État en France. Toujours pour reprendre Gaston Defferre, malgré les différents textes votés depuis 1982, « le besoin, la nécessité de décentraliser ressentis par les citoyens comme par leurs représentants » n'ont toujours pas mis fin à « la volonté de tout décider dans la capitale, au gouvernement, dans les administrations centrales » qui l'emporte encore sur la première aspiration. Certains choix organisationnels génèrent des dysfonctionnements ou, à tout le moins, la persistance de solutions qui sont sous-optimales. La démocratie locale, longtemps préservée des maux qui touchait sa grande sœur au niveau national, connaît de plus en plus d'écueils, quand il ne s'agit pas de remises en cause parfois radicales. Même les acteurs de la décentralisation sont fatigués. Certains d'entre eux sont prêts à raccrocher l'écharpe à la prochaine échéance comme épuisés par la complexification d'une gouvernance locale dans laquelle ils ne se reconnaissent plus.

Peut-être dans ce contexte difficile faut-il changer la manière d'appréhender la décentralisation. Peut-être faut-il rompre avec les habitudes et le « prêt-à-penser » décentralisateur. Peut-être faut-il admettre que, territorialement, nous sommes en fin de cycle et que des solutions inédites doivent voir le jour. C'est dans cette configuration particulière que s'inscrit la publication de la Fondation Jean-Jaurès dans cette collection parrainée par le groupe socialiste et républicain du Sénat de l'essai de Vincent Aubelle et Nicolas Kada. Tous deux sont de très bons connaisseurs des

arcanes du gouvernement local à la française. C'est cette connaissance fine qui permet toutes les audaces. Après tout, qui est mieux placé pour proposer un autre système que celui qui en connaît les limites ? Il est important pour les législateurs de disposer de diagnostics et de propositions. C'est encore plus vrai s'agissant des sénatrices et des sénateurs qui, si la plupart du temps ils ont été des acteurs du territoire à la tête d'exécutifs locaux, sont conscients des imperfections qui demeurent et des défis que doivent relever communes, intercommunalités, départements et régions.

Cette préface ne peut être un résumé de l'essai dont l'architecture est la devise républicaine. Il convient cependant d'en relever quelques points. Les deux auteurs soulignent combien la confiance importe, car, en effet, celle-ci s'est abîmée entre les territoires et l'État. Plus fondamentalement, il n'est plus possible de penser les rapports État/collectivités sur le mode de l'unilatéralité et de la tutelle quand bien même celle-ci serait invisible. Il faut savoir se départir d'une vision française qui infantilise les territoires alors que, dans le même temps, se dessine une érosion inexorable des moyens consacrés par l'État à ses administrations locales, l'empêchant dès lors de jouer son rôle.

Le développement des auteurs à un autre intérêt : il montre qu'avant de penser en termes de structure, il convient surtout de s'interroger sur la justice du service public à délivrer. C'est ce principe qui doit justifier une nécessaire plasticité des territoires tout autant qu'il débouche sur des perspectives de différenciation.

La définition qu'ils ont des critères du service public est également éclairante. La finalité, celle de la délivrance de « biens publics primaires » qui « conditionnent l'exercice de la liberté pour les générations actuelles et futures », dépasse la question des structures territoriales et d'une égalité formelle qui ne correspond pas à la diversité des réalités locales. Ils attaquent aussi frontalement la question de la péréquation en montrant les limites d'une vision comptable de celle-ci : il est évident que cette vénération du chiffre conduit de fait à une dilution du politique dans l'économique.

En repartant de la notion de service public, en décalant le débat, les deux auteurs proposent une autre perspective à même d'intéresser des citoyens davantage que les débats sur l'organisation institutionnelle du territoire. Enfin, il est important de souligner qu'en abordant la question cruciale de nos systèmes démocratiques en souffrance, de la participation citoyenne, ils dépassent l'aporie entre démocratie représentative et participative, et proposent des outils qui les articulent.

Les propositions auxquelles aboutissent les auteurs, résumées clairement à chaque fin de chapitre, ne seront pas forcément toutes reprises. Certaines donneront lieu à débat. Mais il est

important d'en prendre connaissance pour interroger nos certitudes, remettre en cause une forme de confort intellectuel. C'est du débat, de la confrontation féconde des idées que peuvent jaillir des propositions inédites. Il ne s'agit pas de faire de la disruption pour le plaisir de la disruption, juste de se rendre compte que, territorialement aussi, il convient de dessiner un nouveau chemin. En ce sens, le travail de Vincent Aubelle et Nicolas Kada est roboratif.

Les auteurs

Vincent Aubelle est professeur associé des universités de droit public au département Génie urbain de l'École d'urbanisme de Paris (Université Paris-Est – Marne-la-Vallée). Il est membre du comité de rédaction de la revue *Pouvoirs locaux* et du conseil scientifique de l'Institut de la gouvernance territoriale et de la décentralisation.

Nicolas Kada est professeur de droit public à l'Université Grenoble Alpes. Il est codirecteur du Centre de recherches juridiques au sein de la faculté de droit de Grenoble et du Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe (GRALE-GIS, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne).

Ils ont codirigé le *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation* (Berger-Levrault, 2017) et *Les Grandes Figures de la décentralisation. De l'Ancien régime à nos jours* (Berger-Levrault, 2019).

Éric Kerrouche (préfacier) est sénateur des Landes et directeur de recherche au CNRS. Il est notamment l'auteur de *Le Blues des maires* (Fondation Jean-Jaurès, novembre 2018).